

**KEDUDUKAN PERATURAN BUPATI KABUPATEN
PESAWARAN NOMOR 45 TAHUN 2016 TENTANG
PEMBENTUKAN DESA PERSIAPAN DANTAR DITINJAU
DARI UNDANG - UNDANG NOMOR 6 TAHUN 2014
TENTANG DESA**

SKRIPSI

Diajukan Untuk Memenuhi Salah Satu Syarat Guna Menempuh Gelar
Sarjana Hukum Di Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana

Oleh :

Rizky Malinto Ramadani

41151015150018

Program Kekhususan : Hukum Ketatanegaraan

Dibawah Bimbingan :

Dr. H. Kuntana Magnar, S.H.,M.H.



FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS LANGLANGBUANA
BANDUNG
2017

PERNYATAAN

Yang bertanda tangan dibawah ini, saya :

Nama : Rizky Malinto Ramadani

Nomor Pokok Mahasiswa : 41151015150018

Jenis Penulisan Tugas Akhir : Skripsi

Judul Penulisan Tugas Akhir : “KEDUDUKAN PERATURAN BUPATI KABUPATEN PESAWARAN NOMOR 45 TAHUN 2016 TENTANG PEMBENTUKAN DESA PERSIAPAN DANTAR DITINJAU DARI UNDANG - UNDANG NOMOR 6 TAHUN 2014 TENTANG DESA”

Menyatakan skripsi ini adalah hasil karya saya sendiri dan bukan merupakan plagiat. Seluruh referensi karya orang lain yang dikutip dalam skripsi ini, saya lakukan dengan menyebut sumbernya secara jelas. Apabila kemudian hari terbukti bahwa tugas akhir ini adalah plagiat, saya bersedia menerima sanksi akademik sesuai dengan ketentuan yang berlaku di Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana Bandung.

Demikian pernyataan ini saya buat secara sadar, sehat, dan tanpa tekanan dari pihak manapun juga.

Bandung, 9 Oktober 2017

Rizky Malinto Ramadani
(41151015150018)

ABSTRAK

Penelitian ini dilatar belakangi oleh dikeluarkannya Peraturan Bupati Kabupaten Pesawaran No. 45 Tahun 2016 Tentang Pembentukan Desa Persiapan Dantar. Dalam implementasi kebijakan tersebut digunakan untuk mempersiapkan sebuah desa yang akan dimekarkan dengan cara menyiapkan Desa tersebut sebagai Desa Persiapan terlebih dahulu, yang kemudian akan di verifikasi persyaratan pembentukan Desa persiapan sesuai dengan ketentuan Undang - Undang No. 6 tahun 2014 tentang Desa yang dilakukan oleh Tim pembentukan Desa persiapan. Serta untuk mengetahui kendala - kendala dan cara pemecahannya mengenai pembentukan desa persiapan dantar.

Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan metode deskriptif - analisis, artinya penelitian ini dimaksudkan untuk menggambarkan bagaimana Kedudukan Peraturan Bupati Kabupaten Pesawaran (Lampung) mengenai Pembentukan Desa Persiapan Dantar ditinjau dari No. 6 tahun 2014 tentang Desa. Sedangkan pendekatannya dilakukan dengan menggunakan metode pendekatan yuridis - normatif, maka untuk mencari data yang dipergunakan dititik beratkan kepada data sekunder, yaitu melalui studi pustaka.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa Kedudukan Peraturan Bupati Kabupaten Pesawaran tentang Pembentukan Desa Persiapan Dantar sudah sesuai dengan Undang - Undang No. 6 tahun 2014 tentang Desa. Akan tetapi dalam Pelaksanaan Pembentukan Desa Persiapan Dantar terhambat dengan adanya kendala - kendala dalam pelaksanaan yang meliputi aspek sosial - budaya, ekonomi, dan geografis. Upaya yang dapat dilakukan pemerintah daerah meliputi peningkatan kesadaran masyarakat akan pentingnya pendidikan, peran pemerintah daerah maupun pusat dalam membangun desa ditempatkan pada posisi yang tepat, sosialisasi oleh aparatur pemerintah desa mengenai pentingnya pengembangan organisasi terutama bagi masyarakat yang berdomisili di desa tersebut, peran kepala desa terhadap pemberdayaan masyarakat pemerintah Desa di Kecamatan serta Kabupaten hendaknya dilakukan secara konsisten dan berkesinambungan, pengawasan yang secara rutin terutama terhadap kegiatan masyarakat yang menunjukkan adanya kegiatan pembangunan.

KATA PENGANTAR

Pertama - tama Penulis penjatkan Puji Syukur Kehadirat Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat dan hidayah - Nya kepada penulis sehingga akhirnya penulis dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul “KEDUDUKAN PERATURAN BUPATI KABUPATEN PESAWARAN NOMOR 45 TAHUN 2016 TENTANG PEMBENTUKAN DESA PERSIAPAN DANTAR DITINJAU DARI UNDANG - UNDANG NOMOR 6 TAHUN 2014 TENTANG DESA”.

Penulisan skripsi ini dimaksudkan untuk memenuhi salah satu syarat guna menyelesaikan program strata satu (S-1) pada Universitas Langlangbuana Bandung.

Pada kesempatan ini secara khusus penulis mengucapkan terimakasih yang sedalam - dalamnya kepada yang terhormat Bapak Dr. H. Kuntana Magnar, S.H.,M.H. Selaku Dosen Pembimbing, yang telah memberikan bimbingan dan pengarahan kepada penulis selama penyusunan tugas akhir.

Ucapan terima kasih dan penghargaan setinggi - tingginya penulis sampaikan kepada yang terhormat :

1. Bapak Brigjen Pol (Purn) Dr. H. R. AR. Harry Anwar, S.H., M.H. Selaku Rektor Universitas Langlangbuana Bandung.

2. Bapak Prof. Dr. H. Dadang Sadeli, Drs., M.Si. Selaku Wakil Rektor I Universitas Langlangbuana Bandung.
3. Bapak Drs. H. Wahyu Daeni, S.H. Selaku Wakil Rektor II Universitas Langlangbuana Bandung.
4. Bapak Dr. Deny Haspada, S.H., Sp.1. selaku Wakil Rektor III Universitas Langlangbuana Bandung, sekaligus Dosen Wali Penulis di Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana Bandung.
5. Bapak Dr. H. Kuntana Magnar, S.H., M.H. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana Bandung.
6. Ibu Meima, S.H., M.Hum. selaku Wakil Dekan I Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana Bandung.
7. Ibu Dewi Rohayati, S.H., M.H. selaku Wakil Dekan II Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana Bandung.
8. Bapak Atang Hidayat, S.H., M.H. selaku Wakil Dekan III Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana Bandung.
9. Bapak Cecep Sutrisna, S.H., M.H. selaku Ketua Bagian Hukum Pidana Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana Bandung.
10. Ibu Sri Mulyati Chalil, S.H., M.H. selaku Ketua Bagian Hukum Perdata Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana Bandung.
11. Ibu Meima, S.H., M.Hum. selaku Ketua Bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana Bandung.
12. Ibu Hana Krisnamurti, S.H., M.H. selaku Sekretaris Bagian Hukum Pidana Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana Bandung.
13. Bapak Dani Durahman, S.H., M.H. selaku Sekretaris Bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana Bandung.

14. Seluruh Dosen, karyawan, dan staf tata usaha Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana Bandung.
15. Ibu Tina Rostiawati, dan teman berjuang Tira Feniawaty, serta sahabat Panca Wiguna yang telah memberikan motivasi.
16. Seluruh Rekan Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana Bandung, terima kasih atas kebersamaan selama menuntut ilmu di almamater kita ini.
17. Semua pihak yang tidak bisa disebutkan satu persatu yang telah membantu penulis dalam penyusunan Tugas Akhir.

Penulis juga ingin mengucapkan terimakasih yang tak terhingga kepada kedua orang tua Ibunda Sri Maryati dan Ayahanda Rustam Zailani yang selalu mendoakan dan memberi semangat kepada penulis baik secara materi maupun non materi, serta kakak Rika Merliyantika Ramadani, dan adik Rany Mutiya Ramadani.

Semoga Allah SWT membalas segala amal dan kebaikan yang telah diberikan dengan diiringi harapan semoga Skripsi ini dapat bermanfaat bagi mereka yang ingin menambah pengetahuan untuk dijadikan bahan referensi bidang Hukum Tata Negara.

Bandung, 9 Oktober 2017

Penulis

Rizky Malinto Ramadani

DAFTAR ISI

	Halaman
PERNYATAAN	i
ABSTRAK	ii
KATA PENGANTAR	iii
DAFTAR ISI.....	iv
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	1
B. Identifikasi Masalah.....	7
C. Tujuan Penelitian	7
D. Kegunaan Penelitian	8
E. Kerangka Pemikiran.....	8
F. Metode Penelitian	18
 BAB II TINJAUAN TEORI OTONOMI DAERAH, DESA, DESENTRALISASI DAN PERATURAN PERUNDANG - UNDANGAN DALAM SISTEM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH DI INDONESIA	
A. Teori Tentang Otonomi Daerah.	23
B. Teori Tentang Desa	34

C. Teori Tentang Desentralisasi	42
D. Teori Tentang Peraturan Perundang – Undangan	44

**BAB III KEDUDUKAN, FUNGSI, DAN EKSISTENSI PERATURAN DESA
SESUDAH BERLAKUNYA UNDANG - UNDANG NOMOR 6 TAHUN
2014 TENTANG DESA**

A. Kedudukan Peraturan Desa Sesudah Berlakunya UU No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa.....	56
B. Fungsi Peraturan Desa Sesudah Berlakunya UU No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa.....	60
C. Eksistensi Peraturan Desa Sesudah Berlakunya UU No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa	61
D. Kedudukan, Fungsi, Dan Eksistensi Peraturan Desa Sesudah Berlakunya Undang - Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa	62
E. Tugas Dan Wewenang Bupati Berdasarkan Undang - Undang No. 23 Tahun 2014	66

BAB IV PELAKSANAAN, KENDALA - KENDALA, DAN CARA PEMECAHANNYA DALAM PEMBENTUKAN DESA PERSIAPAN DANTAR MELALUI PERATURAN BUPATI NOMOR 45 TAHUN 2016

- A. Pelaksanaan Pembentukan Desa Persiapan Dantar Melalui Peraturan Bupati Kabupaten Pesawaran No. 45 Tahun 2016...
..... 69
- B. Kendala - kendala dan cara pemecahannya dalam pembentukan desa persiapan dantar melalui peraturan bupati kabupaten pesawaran No. 45 tahun 2016 74

BAB V KESIMPULAN DAN SARAN

- A. Kesimpulan 81
- B. Saran..... 82

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Undang - Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa, dipandang menjanjikan percepatan peningkatan kualitas kesejahteraan masyarakat yang diinginkan. Hal ini beralasan jika melihat sejarah Desa yang mulanya merupakan wilayah Otonom dengan pemerintahan yang nyata, Demokratis dengan tradisi, adat - istiadat, dan hukumnya sendiri yang mengakar secara kuat. Kondisi ini kemudian menjadikan desa berkreasi serta berinovasi dalam membangun kesejahteraan masyarakatnya secara efektif. Inilah kemudian yang dimaksudkan oleh Undang - Undang No. 6 Tahun 2014, di mana desa diberikan kembali hak Otonomnya berdasarkan hak asal - usul dan adat - istiadat yang dimilikinya. Namun tentunya Otonomi Desa yang di maksudkan bukanlah Otonomi Desa yang mutlak sebagaimana digambarkan pada awal - mulanya keberadaan desa, sebab Desa yang sekarang berada dalam lingkup Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan konstitusi UUD 1945 sebagai acuan Desa - Desa dalam mencapai tujuan bersama. Demikian pula dengan berlakunya Undang - Undang tentang Desa,

Pemerintah Kabupaten Pesawaran (Lampung) mengeluarkan Peraturan Bupati Nomor 45 Tahun 2016 tentang Pembentukan Desa Persiapan Dantar, menimbang untuk mendorong perkembangan, kemajuan, potensi desa, kemampuan ekonomi, kondisi sosial - budaya, jumlah penduduk, serta luas wilayah di Kabupaten Pesawaran. Maka dipandang perlu untuk membentuk Desa Persiapan Dantar Kecamatan Padang Cermin dalam wilayah Kabupaten Pesawaran. Namun dalam Pembentukan Peraturan Daerah tersebut harus sesuai dengan Peraturan Pembentukan Perundang - Undangan maupun dalam pelaksanaannya pemerintah harus mempersiapkan sumber daya manusia di desa untuk melaksanakan Peraturan Bupati tersebut sehingga sesuai dengan amanah Undang - Undang Desa.

Mempersiapkan sebuah Desa yang akan dimekarkan perlu menyiapkan desa tersebut sebagai Desa persiapan terlebih dahulu yang akan di seleksi sesuai persyaratan Pembentukan Desa Persiapan dengan ketentuan Undang - Undang Desa. Desa persiapan merupakan suatu proses untuk menjadi Desa yang memiliki kewenangan dalam mengurus urusan rumah tangganya sendiri. Adapun proses terbentuknya Desa atas prakarsa masyarakat dengan memperhatikan asal - usul Desa dan kondisi sosial budaya masyarakat setempat. Pembentukan Desa berupa penggabungan beberapa Desa, atau bagian Desa yang bersanding, atau pemekaran dari satu Desa menjadi dua desa atau lebih atau

pembentukan Desa diluar Desa yang telah ada dilakukan setelah mencapai paling sedikit 5 (lima) tahun penyelenggaraan pemerintahan Desa.

Berlakunya Undang - Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Urusan Pemerintah dibagi atas urusan Pemerintahan Absolut, urusan Pemerintahan Konkuren, dan urusan Pemerintahan Umum. Hal ini tercermin di dalam ketentuan Pasal 10 ayat (1) Undang - Undang tersebut, yang terdiri atas 6 (enam) urusan Pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah Absolut (pusat), yaitu: a) politik luar negeri; b. pertahanan; c. keamanan; d. yustisi; e) moneter dan fiskal nasional; dan f) agama. Di luar ke enam urusan tersebut menjadi urusan masing-masing Daerah, namun dalam prakteknya terhadap di luar ke enam urusan pemerintahan tersebut masih banyak yang diintervensi oleh pemerintah pusat.¹

Kewenangan pembentukan Peraturan Daerah merupakan salah satu wujud kemandirian Daerah dalam mengatur urusan rumah tangga Daerah atau urusan Pemerintahan Daerah. PERDA merupakan instrumen yang strategis sebagai sarana mencapai tujuan Desentralisasi. Dalam

¹ Undang - Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

konteks Otonomi Daerah, keberadaan PERDA pada prinsipnya berperan mendorong Desentralisasi secara maksimal.²

Pelaksanaan Otonomi Daerah dipengaruhi oleh faktor - faktor yang meliputi kemampuan pelaksana, kemampuan dalam keuangan, ketersediaan alat dan bahan, dan kemampuan dalam berorganisasi. Pelaksanaan Otonomi Daerah berdasar pada prinsip demokrasi, keadilan, pemerataan, dan keanekaragaman. Pelaksanaan Otonomi Daerah dilaksanakan menurut prinsip Desentralisasi, Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan.

Penyelenggaraan Otonomi Daerah mengandung makna adanya pelimpahan kewenangan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah. Otonomi daerah dapat berjalan atau berlangsung setelah adanya pendelegasian kewenangan, dan untuk mewujudkan Pemerintahan yang Otonom tentunya yang sesuai dengan Undang - Undang Pemerintah Daerah tahun 2014, maka kewenangan itu harus dapat dipahami dengan baik agar implementasinya tidak menimbulkan kontra produktif.

Penerapan Otonomi Daerah hendaknya dapat dipahami sebagai suatu kesempatan untuk dapat mengembangkan Daerah dengan keleluasaan yang telah diberikan Pemerintah melalui Desentralisasi yang

² Reny Rawasita, Et.Al., *Menilai Tanggung Jawab Sosial Peraturan Daerah*, Pusat Studi Hukum Dan Kebijakan Indonesia (PSHK), Jakarta, 2009, hlm.60.

berujung pada kewenangan dalam membuat PERDA, sehingga dengan demikian PERDA adalah Produk Hukum dalam mendukung pelaksanaan Otonomi Daerah. Otonomi Daerah harus dapat dilaksanakan sebaik - baiknya dengan memanfaatkan segala sumber daya yang dimiliki. Oleh karenanya agar dapat melahirkan PERDA yang tidak bermasalah para perancang PERDA harus dapat memahami makna Otonomi Daerah secara utuh. Untuk menghindari adanya Peraturan Daerah yang bermasalah serta mendapat dukungan dari masyarakat, maka aplikasi Politik Hukum dalam pembuatan perda harus selaras dengan tujuan hukum yaitu PERDA yang dibuat harus dapat memberikan rasa keadilan, memberikan kepastian hukum dan terdapat nilai kemanfaatan setelah dilaksanakan nantinya.

Namun dalam Hukum Publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan.³ Kekuasaan memiliki makna yang sama dengan wewenang, karena kekuasaan yang dimiliki oleh Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif adalah kekuasaan formal. Kekuasaan merupakan unsur tidak terpisahkan dari suatu Negara dalam proses penyelenggaraan pemerintahan di samping unsur - unsur lainnya, yaitu: a) hukum; b) kewenangan

³ Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang*, Makalah, Universitas Airlangga, Surabaya, tanpa tahun, hlm. 1.

(wewenang); c) keadilan; d) kejujuran; e) kebijaksanaan; dan f) kebajikan.

4

Demikian pula PERDA adalah semua Peraturan yang dibuat oleh Pemerintah setempat untuk melaksanakan Peraturan - Peraturan lain yang lebih tinggi derajatnya.⁵ PERDA dibentuk dalam rangka penjabaran lebih lanjut dari Peraturan Perundang - Undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing - masing Daerah, tidak sedikit PERDA yang dibentuk hanya untuk memenuhi kepentingan penguasa dengan mengabaikan aspirasi publik, sehingga dalam penerapannya tidak jarang memperoleh penolakan dari masyarakat.

Pembatalan PERDA bermasalah telah memperoleh landasan Hukum di dalam Undang - Undang Pemerintahan Daerah. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 251 ayat (2) Undang - Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang menegaskan bahwa:

“Perda Kabupaten/Kota Dan Peraturan Bupati/Wali Kota Yang Bertentangan Dengan Ketentuan Peraturan Perundang - Undangan Yang Lebih Tinggi, Kepentingan Umum, Dan /Atau Kesusilaan Dibatalkan Oleh Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat”.

Berdasarkan latar belakang tersebut diatas maka penulis akan melakukan penelitian dengan menuangkan hasilnya dalam bentuk skripsi dengan judul: **“KEDUDUKAN PERATURAN BUPATI KABUPATEN**

⁴ Rusadi Kantaprawira, *Hukum dan Kekuasaan*, Makalah, Yogyakarta, Universitas Islam Indonesia, hlm. 37-38

⁵ Philipus M. Hadjon, *Op. cit. Tentang Wewenang*, Makalah, Universitas Airlangga, Surabaya, tanpa tahun, hlm. 136.

PESAWARAN NOMOR 45 TAHUN 2016 TENTANG PEMBENTUKAN DESA PERSIAPAN DANTAR DITINJAU DARI UNDANG - UNDANG NOMOR 6 TAHUN 2014 TENTANG DESA”.

B. Identifikasi Masalah

1. Apakah Kedudukan Peraturan Bupati Kabupaten Pesawaran Nomor 45 Tahun 2016 Tentang Pembentukan Desa Persiapan Dantar Sudah Sesuai Dengan Undang - Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa ?
2. Apa Kendala - Kendala Dan Bagaimana Cara Pemecahannya Yang Dihadapi Dalam Pelaksanaan Pembentukan Desa Persiapan Dantar Melalui Peraturan Bupati Kabupaten Pesawaran Nomor 45 Tahun 2016 ?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk Mengetahui Sesuai atau Tidaknya Peraturan Bupati Kabupaten Pesawaran Nomor 45 Tahun 2016 Tentang Pembentukan Desa Persipan Dantar Ditinjau Dari Undang - Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

2. Untuk mengetahui kendala - kendala dan upaya apa yang harus dilakukan Pemerintah dan aparaturnya terkait dalam pelaksanaan Pembentukan Desa Persiapan Dantar.

D. Kegunaan Penelitian

1. Kegunaan Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbang saran serta pemikiran bagi perkembangan ilmu pengetahuan hukum pada umumnya, serta hukum tata negara pada khususnya, sekaligus dapat memberikan referensi bagi kepentingan yang bersifat akedemis serta sebagai bahan tambahan bagi kepustakaan.

2. Kegunaan Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi yang akurat kepada masyarakat umum serta pihak - pihak yang berkepentingan seperti masyarakat dan Pemerintah, juga baik bagi praktisi Hukum maupun bagi mahasiswa hukum mengenai Peraturan Bupati tentang Pembentukan Desa serta memberi bahan masukan bagi Pemerintah dan pembuat Undang -Undang dalam merumuskan suatu yang berkaitan dengan Pembentukan Desa.

E. Kerangka Pemikiran

Sejarah pembentukan UUD Negara Republik Indonesia 1945, maka bisa dikatakan bahwa Moh. Yaminlah orang pertama yang membahas masalah Pemerintahan Daerah dengan Otonominya dalam sidang BPUPKI (Badan Penyelidik Usaha - Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia) tanggal 29 Mei 1945. Dalam sidang tersebut Moh.Yamin, mengatakan bahwa: ⁶ Negeri, Desa dan segala persekutuan hukum adat yang dibaharui dengan jalan rasionalisme dan pembaharuan zaman, dijadikan kaki susunan sebagai bagian bawah. Antara bagian atas dan bagian bawah dibentuk bagian tengah sebagai Pemerintahan Daerah.

Demikian pula dalam lampiran rancangan sementara perumusan UUD 1945 yang memuat tentang Pemerintahan Daerah, Moh. Yamin menguraikan bahwa : ⁷ Pembagian Daerah Indonesia atas Daerah yang besar dan kecil, dengan bentuk susunan Pemerintahannya ditetapkan dengan Undang - Undang, dengan memandang dan mengingat dasar Permusyawaratan dalam Sistem

⁶ Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah, Filosofi, Sejarah Perkembangannya, dan Problematikanya*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hlm.1.

⁷ *Ibid.*

Pemerintahan Negara, dan hak - hak asal - usul dalam Daerah - Daerah yang bersifat istimewa.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, Otonomi adalah pola Pemerintahan sendiri. Sedangkan Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan Peraturan Perundang - Undangan yang berlaku.⁸ Undang - undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mendefinisikan Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban Daerah Otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam Sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Otonomi Daerah adalah hak penduduk yang tinggal dalam suatu Daerah untuk mengatur, mengurus, mengendalikan dan mengembangkan urusannya sendiri dengan menghormati Peraturan Perundangan yang berlaku.⁹

Undang - undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah juga mendefinisikan Daerah Otonom sebagai berikut Daerah Otonom yang selanjutnya disebut Daerah adalah kesatuan masyarakat

⁸ *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, 2008, hlm.992.

⁹ Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Grasindo, Jakarta, 2007, hlm.30.

hukum yang mempunyai batas - batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam Sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Undang - Undang No. 6 tahun 2014 tentang Desa menyatakan bahwa, Desa dan Desa Adat atau yang disebut dengan nama lain adalah kesatuan masyarakat Hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal - usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam Sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sebagaimana dikatakan HAW. Widjaja Desa merupakan institusi yang Otonom dengan tradisi adat istiadat dan Hukumnya sendiri serta relatif mandiri.¹⁰

Walaupun terjadi penggantian Undang - Undang, namun prinsip dasar sebagai landasan pemikiran pengaturan mengenai Desa tetap sama, yaitu:

(1) Keberagaman, yaitu pengakuan dan penghormatan terhadap sistem nilai yang berlaku di masyarakat desa; (2) Kebersamaan, yaitu semangat

¹⁰ HAW. Widjaja, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi Yang Bulat Dan Utuh*, PT Grafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm.4.

untuk berperan aktif dan bekerja sama dengan prinsip saling menghargai antara kelembagaan di tingkat desa; (3) Kegotong royongan, yaitu kebiasaan saling tolong-menolong untuk membangun desa;(4) Kekeluargaan, yaitu kebiasaan warga masyarakat desa sebagai bagian dari kesatuan keluarga besar masyarakat desa;(5) Musyawarah, yaitu proses pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan masyarakat desa melalui diskusi dengan berbagai pihak yang berkepentingan;(6) Demokrasi, yaitu pengorganisasian masyarakat desa dalam suatu sistem pemerintahan yang dilakukan oleh masyarakat. Dalam penyelenggaraan pemerintah dan pelaksanaan pembangunan di desa harus mengakomodasikan aspirasi masyarakat yang yang dilaksanakan melalui BPD (Badan Pemusyawaratan Desa) dan Lembaga Kemasyarakatan sebagai Mitra Pemerintah Desa; (7) Partisipasi, bahwa penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan Desa harus mampu mewujudkan peran aktif masyarakat desa; (8) Pemberdayaan Masyarakat, artinya penyelenggaraan dan pembangunan Desa ditunjukkan untuk meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat melalui penetapan kebijakan, program dan kegiatan yang sesuai dengan esensi masalah dan prioritas kebutuhan masyarakat. Kedelapan prinsip dasar ini tertuang dalam Undang - Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa pada pasal 3 tentang Pengaturan Desa. ¹¹

¹¹ Dwi Astuti, *Persepsi Masyarakat Terhadap Pelaksanaan Undang - Undang*

Kewenangan Desa untuk mengatur dan mengurus urusan masyarakat secara mandiri mensyaratkan adanya manusia - manusia handal dan mumpuni sebagai pengelola Desa sebagai self governing community (komunitas yang mengelola pemerintahannya secara mandiri).

Kaderisasi desa menjadi kegiatan yang sangat strategis bagi terciptanya desa yang Kuat, Maju, Mandiri dan Demokratis. Kaderisasi desa meliputi peningkatan kapasitas masyarakat Desa di segala kehidupan, utamanya pengembangan kapasitas di dalam pengelolaan desa secara demokratis.¹²

PERDA mempunyai kedudukan yang strategis, karena diberikan landasan Konstitusional yang jelas sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (6) Undang - Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945. PERDA memiliki beberapa fungsi, pertama sebagai produk kebijakan untuk melaksanakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan sebagaimana amanat UUD RI Tahun 1945 dan Undang - Undang tentang Pemerintahan Daerah. Kemudian, kedua sebagai penampung kekhususan dan keragaman Daerah, serta penyalur aspirasi masyarakat di Daerah. Namun pengaturannya tetap dalam kerangka Negara Kesatuan Republik

Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, IKIP Veteran, Semarang, 2014, hlm.36.

¹² Didin Abdullah Ghozali, Buku 4 *Penggerak Prakarsa Masyarakat Desa*. Jakarta, Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Republik Indonesia, 2015, hlm. 8 - 9.

Indonesia yang berlandaskan Pancasila dan UUD 1945. Ketiga, berfungsi sebagai alat pembangunan dalam meningkatkan kesejahteraan daerah. Fungsi yang keempat, sebagai peraturan pelaksanaan dari peraturan perundang -undangan yang lebih tinggi, Perda memiliki fungsi yang sama dengan peraturan perundang - undangan yang lainnya.

Bagir Manan mengemukakan tentang fungsi Peraturan Perundang - Undangan , yang dapat dibagi menjadi dua kelompok utama, yaitu ¹³ :

1. Fungsi Internal

Fungsi Internal adalah fungsi Pengaturan Perundang - Undangan sebagai sub sistem hukum (Hukum Perundang - Undangan) terhadap sistem kaidah hukum pada umumnya secara internal, peraturan Perundang - Undangan menjalankan fungsi penciptaan hukum, fungsi pembaharuan hukum, fungsi integrasi pluralisme hukum, fungsi kepastian hukum.

2. Fungsi Eksternal

Fungsi eksternal adalah keterkaitan Peraturan Perundang - Undangan dengan tempat berlakunya. Fungsi eksternal ini dapat disebut sebagai fungsi sosial hukum, yang meliputi fungsi perubahan, fungsi stabilisasi, fungsi kemudahan. Dengan demikian, fungsi ini dapat juga berlaku pada hukum - hukum kebiasaan,

¹³ Bagir Manan, *Fungsi Dan Materi Peraturan Perundang - Undangan*, Pusat Studi Hukum UII, Yogyakarta, 2001, hlm. 47.

hukum adat, atau hukum yurisprudensi. Bagi Indonesia, fungsi sosial ini akan lebih diperankan oleh peraturan Perundang - Undangan.

PERDA merupakan upaya Pemerintah Daerah dalam mengelola Otonomi Daerah sesuai dengan amanat Undang - Undang Pemerintahan Daerah Tahun 2014. Hal itu tentunya juga dimaksudkan untuk menentukan batasan Hukum yang membatasi ruang gerak masyarakat agar tidak bersikap semaunya. Pembatasan dimaksud bukan untuk melakukan tindakan pencegahan yang bertentangan dengan Hak Asasi Manusia, akan tetapi Produk Hukum Daerah tersebut untuk memberikan kepastian hukum kepada masyarakat agar mereka merasa terayomi, terlindungi, dan dipikirkan akan keberadaannya.

Pembentukan Peraturan Perundang - Undangan pada dasarnya merupakan sebuah proses sistemik dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan. Berdasarkan pengertian tersebut, maka perencanaan merupakan tahap yang paling rumit dan mendesak yang harus diperhatikan dalam setiap pembentukan peraturan perundang - undangan, termasuk juga PERDA. Pembentukan Peraturan Daerah paling sedikit harus memuat tiga landasan yaitu:

1. Landasan Filosofis

Landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk harus mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita Hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang - Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Perda haruslah dibuat dengan berlandaskan pada kebenaran dan prinsip - prinsip keadilan.

2. Landasan Sosiologis

Hamzah Halim dan Kemal Redinho Syahrul Putera dalam bukunya menjelaskan bahwa Landasan sosiologis merupakan landasan yang terdiri atas fakta - fakta yang merupakan tuntutan kebutuhan masyarakat yang mendorong perlunya pembuatan perundang - undangan (perda), yaitu bahwa ada sesuatu yang pada dasarnya dibutuhkan oleh masyarakat sehingga perlu pengaturan.¹⁴

Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk dimaksudkan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut kenyataan empiris yang hidup

¹⁴ Moh. Mahfud, MD., *Politik Hukum di Indonesia*, cet. ke-1 Jakarta, LP3ES, 1998, hlm.9.

dalam masyarakat. Oleh karena itu, landasan sosiologis ini akan tercermin di dalam konsiderans yang didalamnya memuat fakta - fakta sosiologis yang melatar belakangi dibentuknya Peraturan Perundang-Undangan tersebut.

3. Landasan Yuridis

Dasar yuridis merupakan ketentuan hukum yang menjadi Sumber Hukum atau Dasar Hukum untuk pembuatan atau perancangan suatu Peraturan Perundang - Undangan.¹⁵

W. Riawan Tjandra dan Kresno Budi Darsono mengatakan, Landasan yuridis dari penyusunan peraturan perundang - undangan meliputi tiga hal yaitu¹⁶ :

- a. Kewenangan dari pembuat peraturan perundang - undangan
- b. Kesesuaian bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan dengan materi yang akan diatur.
- c. Keharusan mengikuti tata cara tertentu.
- d. Tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.

Pelaksanaan Pemerintahan daerah akan kuat kaitannya dengan istilah desentralisasi yang berasal dari bahasa Latin, 'de' berarti lepas dan

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ W. Riawan Tjandra dan Kresno Budi Darsono, *Legislative Drafting*, Atma Jaya, Yogyakarta, 2009, hlm.81.

'centrum' berarti pusat. Oleh karena itu, dari pengertian asal katanya, Desentralisasi berarti melepaskan dari pusat.¹⁷

Menurut Maddick desentralisasi adalah Pemberian kuasa secara sah untuk melepaskan fungsi tertentu atau sisa pada otoritas lokal yang ditetapkan secara formal. Walaupun demikian, wewenang dan fungsi (urusan pemerintahan) yang diserahkan terbatas dalam wewenang dan fungsi pemerintah.¹⁸

Philip Mawhod mengartikan desentralisasi adalah pembagian dari sebagian kekuasaan pemerintah oleh kelompok yang berkuasa di pusat terhadap kelompok-kelompok lain yang masing-masing memiliki otoritas di dalam wilayah tertentu di suatu negara.¹⁹

Dari sudut pandang pemberdayaan politik, tujuan Desentralisasi dapat dilihat dari dua sisi, yaitu Pemerintah Daerah dan Pemerintah Pusat. Tujuan Desentralisasi dari sisi Pemerintahan Daerah adalah untuk mewujudkan *political equality*, *local accountability* dan *local responsiveness*. Sementara itu, tujuan Desentralisasi dari sisi Pemerintah

¹⁷ Dharma Setyawan Salam, *Otonomi Daerah Dalam Perspektif Lingkungan, Nilai, Dan Sumber Daya*, Djambatan, Jakarta, 2002, hlm.17.

¹⁸ Bhenyamin Hoessein, *Pengaturan Kedudukan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat*, Makalah, Loka Karya Nasional yang diselenggarakan oleh MIPI dan APPSI, Jakarta, 2008.hlm.25.

¹⁹ Philip Mawhod dalam Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2006, hlm. 13.

Pusat adalah untuk mewujudkan political education, provide training in political leadership dan create political stability .²⁰

F. Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan satu unsur mutlak dalam suatu penelitian dan perkembangan ilmu pengetahuan, demikian pula dalam penulisan penelitian ini penulis menggunakan beberapa metode penelitian antara lain sebagai berikut :

1. Metode Pendekatan

Metode pendekatan dalam penelitian ini menggunakan metode pendekatan bersifat Yuridis - Normatif yaitu suatu penelitian yang menekankan pada ilmu Hukum dan melakukan inventarisasi Hukum positif yang berkaitan dengan efektifitas Peraturan Perundang - Undangan.²¹

2. Spesifikasi Penelitian

²⁰ Syarif Hidayat, *Desentralisasi Untuk Pembangunan Daerah*, Jentera, Peraturan Daerah Edisi 14 Tahun IV, Oktober - Desember 2006.hlm.24.

²¹ Soejono Soekamto dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif*, Suatu Kajian Singkat, Rajawali, Jakarta, 1985, hlm.15.

Spesifikasi penelitian yang digunakan adalah Deskriptis - Analisis yaitu menggambarkan dan menganalisis permasalahan berdasarkan Peraturan Perundang - Undangan yang relevan.²² Usaha mendeskripsikan fakta - fakta itu pada tahap permulaan tertuju pada upaya mengemukakan gejala - gejala secara lengkap dalam aspek yang diteliti agar jelas keadaan atau kondisinya. Pada tahap berikutnya fakta - fakta yang di temukan diberikan penafsiran, diikuti dengan analisa berikut dengan pandangan teoritis tentang arti data yang ada.

Secara spesifik penelitian ini menggambarkan tentang aspek yang berkaitan dengan Peraturan Perundang - Undangan Pembentukan Desa, lebih jauh ingin mengetahui kendala - kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan Peraturan Bupati Kabupaten Pesawaran Nomor 45 Tahun 2016 Tentang Pembentukan Desa Persiapan Dantar serta sesuai atau tidaknya Peraturan Bupati Tersebut Dengan Undang - Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

3. Tahap Penelitian

Adapun tahap - tahap penelitian dilakukan melalui penelitian kepustakaan yaitu menghimpun data sekunder yang berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Secara deduktif

²² Amirudin Dan Zaenal Hasikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm.25.

penelitian ini dimulai dengan menganalisis data sekunder di bidang hukum, yang berkaitan dengan hal - hal yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini. Data sekunder dibidang hukum tersebut antara lain :

a. Bahan Hukum Primer

Yaitu bahan - bahan hukum yang memiliki kekuatan mengikat, misalnya Peraturan Perundang - Undangan yang berlaku dengan objek penelitian yaitu, UUD RI tahun 1945, UU No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang - Undangan, UU No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa, UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Bupati Kabupaten Pesawaran Nomor 45 Tahun 2016 tentang Pembentukan Desa Persiapan Dantar.

b. Bahan Hukum Sekunder

Yaitu bahan - bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisis dan memahami serta melengkapi bahan hukum primer, berupa buku - buku ilmiah karangan para sarjana dan hasil penelitian, baik berupa teori - teori hukum baik itu secara penafsiran, asas - asas hukum dan pengetahuan yang berkaitan dengan pembentukan desa.

c. Bahan Hukum Tersier

Yaitu bahan - bahan yang memberikan informasi tentang bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, misalnya kamus, internet, dan literatur lainnya.

4. Teknik Pengumpulan Data

Sesuai dengan tahap penelitian diatas, teknik pengumpulan data dilakukan dengan studi dokumen untuk mendapatkan data sekunder. Studi dokumen yaitu dengan meneliti beberapa dokumen hukum, pengumpulan bahan hukum dari media cetak, media elektronik, serta memakai metode sistematis, yakni pengumpulan bahan Peraturan Perundang - Undangan untuk mencari kaitan rumusan suatu konsep Hukum yang menyangkut Pembentukan Desa.

5. Metode analisis

Metode analisis data yang digunakan dalam penulisan penelitian ini adalah dengan metode analisis normatif - kualitatif. Normatif berarti bahwa data dianalisis berdasarkan peraturan - peraturan yang relevan sebagai

hukum positif. Sedangkan kualitatif merupakan analisis data tanpa menggunakan rumus dan angka.²³

²³ Amirudin Dan Zaenal Hasikin, *Op. Cit. Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm.167.

BAB II

TINJAUAN TEORI OTONOMI DAERAH, DESA, DESENTRALISASI DAN PERATURAN PERUNDANG - UNDANGAN DALAM SISTEM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH DI INDONESIA

A. Teori Tentang Otonomi Daerah

Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban Daerah Otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan Peraturan Perundang - Undangan.²⁴

Berikut pendapat menurut para ahli maupun Undang - Undang mengenai definisi Otonomi Daerah:²⁵

1. Menurut Kansil Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, serta kewajiban daerah guna untuk mengatur serta mengurus rumah

²⁴ Undang - Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 1 Tentang Pemerintahan Daerah.

²⁵ <http://www.pelajaran.co.id/2016/22/pengertian-otonomi-daerah-dasar-hukum-tujuan-dan-prinsip-otonomi-daerah.html> diakses pada 23 september 2017.

tangganya atau daerahnya sendiri sesuai Perundang - Undangan yang masih berlaku.

2. Menurut Hanif Nurcholis Otonomi Daerah adalah hak penduduk yang tinggal dalam suatu daerah untuk mengatur, mengurus, mengendalikan dan mengembangkan urusannya sendiri dengan menghormati peraturan perundangan yang berlaku.
3. Menurut Pasal 1 angka 8 UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, menyatakan bahwa Otonomi Daerah adalah kewenangan Daerah Otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai Peraturan Perundang - Undangan.
4. Menurut HAW. Widjaja Otonomi daerah merupakan salah satu bentuk dari Desentralisasi Pemerintahan yang dasarnya ditujukan guna untuk memenuhi kepentingan bangsa secara menyeluruh, merupakan suatu upaya yang lebih mendekatkan berbagai tujuan penyelenggaraan pemerintahan sehingga dapat mewujudkan cita - cita masyarakat yang adil dan makmur.
5. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, Otonomi adalah pola pemerintahan sendiri. Sedangkan otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban Daerah untuk mengatur dan mengurus

rumah tangganya sendiri sesuai dengan Peraturan Perundang - Undangan yang berlaku.²⁶

Syafrudin mengatakan, bahwa Otonomi mempunyai makna kebebasan dan kemandirian tetapi bukan Kemerdekaan. Kebebasan terbatas atau kemandirian itu adalah wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggung jawabkan. Secara implisit definisi Otonomi tersebut mengandung dua unsur, yaitu adanya pemberian tugas dalam arti sejumlah pekerjaan yang harus diselesaikan serta kewenangan untuk melaksanakannya, dan adanya pemberian kepercayaan berupa kewenangan Untuk memikirkan dan menetapkan sendiri berbagai penyelesaian tugas itu.²⁷

Berkaitan dengan beberapa pendapat para ahli Amrah Muslimin mengatakan bahwa, mengenai luasnya Otonomi pada masing - masing bidang tugas pekerjaan, tergantung dari sejarah pembentukan masing - masing negara, apakah Otonomi diberikan atas Pemerintah Pusat atau Otonomi berkembang dari bawah dan oleh Pemerintah Pusat atas Dasar Permusyawaratan diberi dasar Formil Yuridis.²⁸

²⁶ Kamus Besar Bahasa Indonesia 2008, hlm. 992.

²⁷ Ateng Syafrudin, *Titik Berat Otonomi Daerah Pada Daerah Tingkat II Dan Perkembangannya*, Mandar Maju, 1991, hlm.23.

²⁸ Amrah Muslimin, *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*, Alumni Bandung, 1982. hlm.50.

Josep Riwu Kaho, mengartikan Otonomi sebagai hak membuat Peraturan sendiri dan menjalankan Pemerintah sendiri. Selanjutnya, bahwa Otonomi Daerah adalah daerah yang diberi wewenang atau kekuasaan oleh Pemerintah Pusat untuk mengatur urusan - urusan tertentu. Lanjut Josep Riwu Kaho, bahwa suatu Daerah Otonom harus memiliki atribut sebagai berikut :²⁹

1. Mempunyai urusan tertentu yang merupakan urusan yang diserahkan pemerintah pusat;
2. Memiliki aparatur sendiri yang terpisah dari pemerintah pusat, yang mampu menyelenggarakan urusan rumah tangga daerahnya;
3. Urusan rumah tangga atas inisiatif dan kebijakan daerah;
4. Mempunyai sumber keuangan sendiri, yang dapat membiayai segala kegiatan dalam rangka menyelenggarakan urusan rumah tangga itu sendiri.

Menurut Bagir Manan, Pemerintah Daerah adalah satuan Pemerintahan teritorial tingkat lebih rendah dalam daerah NKRI yang berhak mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan bidang tertentu dibidang administrasi negara sebagai urusan rumah tangganya.³⁰

Satuan Daerah teritorial lazim disebut Daerah Otonom, sedangkan hak mengatur dan mengurus sendiri urusan Pemerintahan dibidang Administrasi Negara yang merupakan urusan rumah tangga Daerah disebut Otonomi. Cita-cita Otonomi Daerah bukan sekedar tuntutan

²⁹ Josep Riwu Kaho, *Mekanisme Pengontrolan Dalam Hubungan Pemerintah Pusat Dan Daerah*, Bina Aksara, Jakarta,1996.hlm.20.

³⁰ <https://innajunaenah.wordpress.com/2009/07/17/kuliah-prof-bagir-manan-mata-kuliah-hukum-otonomi-daerah/> diakses pada 23 september 2017.

efisiensi dan efektivitas Pemerintahan, melainkan sebagai tuntutan Konstitusional yang berkaitan dengan prinsip - prinsip Demokrasi dan Negara berdasarkan atas hukum. Dari segi materiil, Otonomi Daerah mengandung makna sebagai usaha mewujudkan kesejahteraan yang bersanding dengan prinsip kesejahteraan dan sistem pemencaran kekuasaan menurut Dasar Negara Berdasarkan Hukum.³¹

Hubungan Pemerintah Pusat dengan Daerah, dapat dilihat dari alinea ketiga dan keempat Pembukaan Undang - Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Alinea ketiga, memuat pernyataan Kemerdekaan Bangsa Indonesia. Sedangkan alinea keempat, memuat pernyataan bahwa setelah menyatakan Kemerdekaan, yang pertama kali dibentuk adalah Pemerintah Negara Indonesia yaitu Pemerintah Nasional yang bertanggung jawab Mengatur dan Mengurus Bangsa Indonesia.³²

Lebih lanjut, dinyatakan bahwa tugas Pemerintah Negara Indonesia adalah Melindungi Seluruh Bangsa Dan Tumpah Darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa serta ikut memelihara ketertiban dunia berdasarkan Kemerdekaan, Perdamaian Abadi, dan Keadilan Sosial.³³ Selanjutnya Pasal 1 Undang -

³¹ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum FH UII, Yogyakarta, 2001. hlm. 57.

³² Pembukaan Undang - Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

³³ Ibid. Pembukaan Undang - Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik.³⁴ Konsekuensi logis sebagai Negara Kesatuan adalah dibentuknya Pemerintah Negara Indonesia sebagai Pemerintah Nasional untuk pertama kalinya, dan kemudian Pemerintah Nasional tersebutlah yang kemudian membentuk Daerah sesuai Ketentuan Peraturan Perundang - Undangan.

Kemudian Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) Undang - Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Pemerintahan Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut Asas Otonomi dan Tugas Pembantuan dan diberikan Otonomi yang seluas - luasnya.³⁵ Pemberian Otonomi yang seluas - luasnya, kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Di samping itu melalui Otonomi luas, dalam lingkungan strategis globalisasi, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip Demokrasi, Pemerataan, Keadilan, Keistimewaan dan Kekhususan serta Potensi dan Keanekaragaman Daerah dalam Sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemberian otonomi yang seluas - seluasnya, kepada

³⁴ Undang - Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 .

³⁵ Ibid. Pasal 18.

Daerah dilaksanakan berdasarkan prinsip Negara Kesatuan. Dalam Negara Kesatuan Kedaulatan hanya ada pada Pemerintahan Negara atau Pemerintahan Nasional dan tidak ada Kedaulatan pada Daerah.

Oleh karena itu, seluas apa pun Otonomi yang diberikan kepada Daerah, tanggung jawab akhir Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah akan tetap ada ditangan pemerintah pusat. Untuk itu Pemerintahan Daerah pada Negara Kesatuan merupakan Satu Kesatuan dengan Pemerintahan Nasional. Sejalan dengan itu, kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh Daerah merupakan bagian tidak terpisahkan dari Kebijakan Nasional. Pembedanya adalah terletak pada bagaimana memanfaatkan kearifan, potensi, inovasi, daya saing, dan kreativitas daerah untuk mencapai tujuan Nasional tersebut di tingkat lokal yang pada gilirannya akan mendukung pencapaian tujuan Nasional secara keseluruhan.³⁶

Daerah sebagai satu Kesatuan Masyarakat Hukum, yang mempunyai Otonomi berwenang mengatur dan mengurus daerahnya, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota didasarkan pada prinsip Akuntabilitas, Efisiensi, Dan Eksternalitas, serta kepentingan Strategis

³⁶<http://kebudayaan.kemdikbud.go.id/ditkt/wpcontent/uploads/sites/6/2016/05/per-an-pemerintah-daerah-dalam-rangka-pelestarian-kearifan-lokal.pdf> diakses pada 24 september 2017.

Nasional.³⁷ Sesuai aspirasi dan kepentingan masyarakatnya sepanjang tidak bertentangan dengan tatanan Hukum Nasional dan kepentingan umum. Dalam rangka memberikan ruang yang lebih luas, kepada daerah untuk mengatur dan mengurus kehidupan warganya, maka Pemerintah Pusat dalam membentuk kebijakan harus memperhatikan kearifan lokal dan sebaliknya daerah ketika membentuk Kebijakan Daerah, baik dalam bentuk PERDA maupun kebijakan lainnya hendaknya juga memperhatikan Kepentingan Nasional. Dengan demikian, akan tercipta keseimbangan antara kepentingan nasional yang sinergis dan tetap memperhatikan kondisi, kekhasan, dan kearifan lokal dalam Penyelenggaraan Pemerintahan secara keseluruhan.

Pada hakikatnya, Otonomi Daerah diberikan kepada rakyat sebagai Satu Kesatuan Masyarakat Hukum yang diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan yang diberikan oleh Pemerintah Pusat Kepada Daerah, dan dalam pelaksanaannya dilakukan oleh Kepala Daerah dan DPRD dengan dibantu oleh Perangkat Daerah. Urusan Pemerintahan yang diserahkan ke Daerah, berasal dari Kekuasaan Pemerintahan yang ada ditangan Presiden. Konsekuensi dari Negara Kesatuan adalah tanggung jawab akhir pemerintahan ada ditangan Presiden agar pelaksanaan urusan Pemerintahan yang

³⁷ Undang - Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Pasal 13 Ayat 1.

diserahkan ke Daerah, berjalan sesuai dengan kebijakan nasional maka Presiden berkewajiban untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.³⁸

Dari pendapat beberapa ahli, terdapat kesimpulan bahwa Otonomi Daerah dapat diartikan sebagai wewenang yang diberikan oleh Pemerintah Pusat kepada Daerah baik Kabupaten maupun Kota untuk mengatur, mengurus, mengendalikan dan mengembangkan urusannya sendiri sesuai dengan kemampuan Daerah masing - masing dan berdasarkan kepada Peraturan Perundangan.

Penyelenggaraan Otonomi Daerah berasaskan Desentralisasi, asas Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan sesuai dengan UU No. 23 tahun 2014 Pasal 1 tentang Pemerintahan Daerah.³⁹

Prinsip Otonomi Daerah menggunakan prinsip Otonomi seluas - luasnya dalam arti Daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan Pemerintahan di luar yang menjadi urusan Pemerintah yang ditetapkan dalam Undang - Undang ini.⁴⁰ Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan Daerah untuk memberi

³⁸ Penjelasan Undang - Undang No. 23 Tahun 2014 Bagian I Angka 8 Tentang Pemerintahan Daerah.

³⁹ Undang - Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

⁴⁰ Penjelasan Undang - Undang No. 23 Tahun 2014 Bagian I Angka 8 Tentang Pemerintahan Daerah.

pelayanan, peningkatan peranserta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.⁴¹

Dengan demikian Prinsip Otonomi Daerah adalah sebagai berikut : ⁴²

a. Prinsip Otonomi Luas

Yang dimaksud Otonomi Luas adalah Kepala Daerah diberikan tugas, wewenang, hak, dan kewajiban untuk menangani urusan pemerintahan yang tidak ditangani oleh Pemerintah Pusat sehingga isi Otonomi yang dimiliki oleh suatu daerah memiliki banyak ragam dan jenisnya. Di samping itu, daerah diberikan keleluasaan untuk menangani urusan pemerintahan yang diserahkan itu, dalam rangka mewujudkan tujuan dibentuknya suatu daerah, dan tujuan pemberian Otonomi Daerah itu sendiri terutama dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, sesuai dengan potensi dan karakteristik masing - masing Daerah.

b. Prinsip Otonomi Nyata

Yang dimaksud prinsip Otonomi Nyata adalah suatu tugas, wewenang dan kewajiban untuk menangani urusan pemerintahan yang

⁴¹ HAW Widjaja, Op. Cit. *Penyelengaran Otonomi di Indonesia, dalam Rangka Sosialisasi Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2007, hlm.7-8.

⁴² Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, Jakarta, PT Raja Grafindo, 2007, hlm. 5.

senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh dan berkembang sesuai dengan potensi dan karakteristik daerah masing - masing.

c. Prinsip Otonomi yang Bertanggungjawab

Yang dimaksud dengan prinsip Otonomi Yang Bertanggung Jawab adalah Otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan pemberian Otonomi yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah, termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Tujuan utama penyelenggaraan Otonomi Daerah menurut Mardiasmo adalah untuk meningkatkan pelayanan publik dan memajukan perekonomian Daerah. Pada dasarnya terkandung tiga misi utama pelaksanaan Otonomi Daerah yaitu: (1) meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat, (2) menciptakan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya daerah, dan (3) memberdayakan dan menciptakan ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan.⁴³

Dengan demikian pada dapat disimpulkan bahwa, tujuan Otonomi Daerah adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan cara meningkatkan pelayanan publik kepada masyarakat dan

⁴³ Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Yogyakarta, Andi Offset, 2002, hlm.46.

memberdayakan masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan.

B. Teori Tentang Desa

1. Asal - Usul Desa Dan Pengertian Desa

Desa di Indonesia pertama kali ditemukan oleh Mr. Herman Warner Muntinghe, seorang Belanda anggota Raad Van Indie pada masa penjajahan kolonial Inggris, yang merupakan pembantu Gubernur Jenderal Inggris yang berkuasa pada tahun 1811 di Indonesia. Dalam sebuah laporannya tertanggal 14 Juli 1817 kepada pemerintahnya disebutkan tentang adanya Desa - Desa di Daerah - Daerah pesisir utara Pulau Jawa. Dan dikemudian hari ditemukan juga Desa - Desa di kepulauan luar Jawa yang kurang lebih sama dengan Desa yang ada di Jawa.⁴⁴

Terbentuknya suatu Desa tidak terlepas dari insting manusia, yang secara naluriah ingin hidup bersama keluarga suami/ istri dan anak, serta sanak familinya, yang kemudian lazimnya memilih suatu tempat kediaman bersama.⁴⁵

⁴⁴ Soetardjo, *Pemerintahan Desa dan Kelurahan*, Bandung, Tarsito, 1984, hlm.36.

⁴⁵<http://repository.usu.ac.id/bitstream/handle/123456789/42046/chapter%20ii.pdf;jsessionid=5958b50345b248fbcdf9abc336b7eb42?sequence=4> diakses pada 23 september 2017.

Menurut HAW. Widjaja Desa merupakan institusi yang Otonom dengan tradisi adat istiadat dan Hukumnya sendiri serta relatif mandiri.⁴⁹ Desa merupakan organisasi kekuasaan pertama atau paling awal dan memiliki Otonomi Asli, yaitu Otonomi yang diperoleh dari dirinya sendiri semenjak ia berdiri, dan menjadikannya subkordinat dari organisasi kekuasaan yang lebih besar yang datang kemudian, seperti kerajaan atau negara. Proses itu telah berlangsung lama sejak munculnya Sistem Monarki Tradisional Di Nusantara. Kemudian berlanjut di zaman VOC yang akhirnya diakuisisi oleh Pemerintahan Kolonial Belanda. Proses pengkerdilaan Desa terjadi ketika tentara kependudukan Jepang berhasil mengusir Belanda dan akhirnya yang paling nyata, sejak berdirinya NKRI. Desa selalu diperalat baik secara langsung maupun tidak langsung untuk kepentingan yang lebih besar, sehingga kepentingan Desa dan masyarakatnya tidak jarang dikorbankan atau dikesampingkan.

50

Ada pengecualian dalam masa Demokrasi Liberal, dimana desa mendapatkan kebebasan yang besar dalam menyelenggarakan rumah tangganya, meskipun harus diingat bahwa kelonggaran yang diperoleh tersebut bukan semata-mata Pemerintah Pusat sangat menghormati

⁴⁹ HAW Widjaja, Op. Cit, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi Yang Bulat Dan Utuh*, PT Grafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm.4.

⁵⁰ <https://anisavitri.wordpress.com/2009/12/17/desa-definisi-asal-mula-bentuk-pola-ciri-romantikanya/> diakses pada 24 september 2017.

Demokrasi Dan menghargai hak - hak pemerintah dan masyarakat desa, tetapi karena pemerintah pada masa itu tidak mampu mengurus, mengelola, dan membina Pemerintahan Desa. Dimasa orde baru Posisi Desa sebagai alat Pemerintahan atasan tersebut sangat jelas dan mencolok, sehingga Otonomi Desa terkesan tidak ada lagi karena besarnya intervensi pemerintah terhadap desa. Desa bukan saja ujung tangan pemerintah, tetapi juga alat Politik Rezim, dimana Partai Pemerintah menjadikan Desa sebagai kepanjangan tangan mereka. Reformasi memang telah melahirkan demokratisasi yang luar biasa, sampai semua pihak menyatakan bahwa Indonesia merupakan Negara terluas di Asia Tenggara.⁵¹

Kebebasan mengeluarkan pendapat, kebebasan berserikat, dan memberikan kebebasan penuh kepada warga negaranya merupakan sebagian contoh dari perkembangan demokrasi Pancasila pasca runtuhnya rezim orde baru.⁵²

Namun demikian, dari sisi desa tersebut tidak menghasilkan perubahan atau peningkatan yang berarti. Desa dalam struktur penyelenggara negara selalu mendapatkan posisi yang lemah sehingga tidak mempunyai akses dalam pembuatan keputusan-keputusan politik,

⁵¹ <http://www.astalog.com/9754/urutan-negara-dengan-wilayah-terluas-di-asia-tenggara.htm> diakses pada 24 september 2017.

⁵² Undang - Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal 28.

bahkan yang menyangkut kepentingan desa, termasuk perumusan kebijakan yang dibuat oleh pemerintah daerah. Desa lebih banyak diperlakukan sebagai obyek bukan sebagai subyek terutama di masa orde baru.⁵³

Berdasarkan penjelasan diatas dapat disimpulkan bahwa asal - usul Desa sudah ada sejak jaman Penjajahan Belanda, Jepang hingga saat ini berdasarkan dari insting manusia, yang secara naluriah ingin hidup bersama keluarga suami/ istri dan anak, yang kemudian lazimnya memilih suatu tempat kediaman bersama.

Kata “desa” sendiri berasal dari bahasa India yakni “swadesi” yang berarti tempat asal, tempat tinggal, negeri asal, atau tanah leluhur yang merujuk pada satu kesatuan hidup, dengan satu kesatuan norma, serta memiliki batas yang jelas.⁵⁴ Sesuai batasan definisi tersebut, maka di Indonesia dapat ditemui banyak kesatuan masyarakat dengan peristilahannya masing - masing seperti Dusun dan Marga bagi masyarakat Sumatera Selatan, Dati di Maluku, Nagari di Minang atau Wanua di Minahasa. Pada Daerah lain masyarakat setingkat Desa

⁵³ Mashuri Maschab, *Politik Pemerintahan Desa Di Indonesia*, Cetakan I, Yogyakarta, PolGov.2013.hlm.173.

⁵⁴ Yuliati, *Pemerintahan Desa*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, hlm.24.

juga memiliki berbagai istilah dan keunikan sendiri baik mata pencarian maupun adat istiadatnya.⁵⁵

Berikut pendapat para ahli maupun Undang - Undang mengenai definisi Desa :⁵⁶

1. Menurut Pasal 1 huruf a UU No. 5 tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, menyatakan bahwa Desa adalah suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat termasuk di dalamnya kesatuan masyarakat Hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah Camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
2. Menurut Pasal 1 angka 15 UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, menyatakan bahwa Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem pemerintahan Nasional dan berada di Daerah Kabupaten.
3. Menurut pasal 1 angka 12 UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, menyatakan bahwa Desa atau yang disebut

⁵⁵<http://repository.usu.ac.id/bitstream/handle/123456789/42046/chapter%20ii.pdf;jsessionid=5958b50345b248fbcdf9abc336b7eb42?sequence=4> diakses pada 23 september 2017.

⁵⁶<http://www.pelajaran.co.id/2017/17/20-pengertian-desa-menurut-para-ahli-terlengkap.html> diakses pada 23 september 2017.

dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas - batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal - usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

4. Menurut Pasal 1 ayat (1) UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, menyatakan bahwa bahwa desa adalah desa dan desa adat atau disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan NKRI.
5. Menurut R. H. Unang Soenardjo Desa adalah suatu kesatuan masyarakat berdasarkan adat dan hukum adat yang menetap dalam suatu wilayah yang tertentu batas - batasannya, memiliki ikatan lahir dan batin yang sangat kuat, baik karena seketurunan maupun karena sama - sama memiliki kepentingan politik, ekonomi, sosial, dan keamanan, memiliki susunan pengurus yang dipilih

bersama, serta memiliki kekayaan dalam jumlah tertentu dan berhak menyelenggarakan urusan rumah tangga sendiri.⁵⁷

6. Menurut R. Bintarto Desa adalah sebuah perwujudan geografis (wilayah) yang ditimbulkan oleh unsur - unsur fisiografis sosial, ekonomi, politik, dan kultural dalam hubungan dan pengaruh timbal baliknya dengan daerah - daerah lain di sekitarnya.⁵⁸
7. Desa menurut KBBI adalah kesatuan wilayah yang dihuni oleh sejumlah keluarga yang mempunyai sistem pemerintahan sendiri.

59

Otonomi Desa merupakan hak wewenang dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat desa untuk tumbuh dan berkembang mengikuti perkembangan desa itu sendiri.⁶⁰

Berdasarkan pendapat para ahli, terdapat kesimpulan bahwa desa merupakan wilayah yang berkedudukan di daerah Kabupaten yang dihuni oleh masyarakat yang memiliki batas wilayah yang berwenang mengatur sistem pemerintahan sendiri.

⁵⁷ <http://referensionlineku.blogspot.co.id/2016/04/18-pengertian-desa-menurut-para-ahli.html> diakses pada 23 september 2017.

⁵⁸ <http://referensionlineku.blogspot.co.id/2016/04/18-pengertian-desa-menurut-para-ahli.html> diakses pada 23 september 2017.

⁵⁹ Tim Penyusun Kamus Pusat, Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Ketiga, Jakarta, Balai Pustaka, 2002. hlm. 427.

⁶⁰ HAW Widjaja, Op. Cit. *Administrasi dan Pemerintahan di Era Otonomi Daerah*, Jakarta, Rineka Cipta, 2008. hlm.34.

C. Teori Tentang Desentralisasi

Desentralisasi merupakan upaya untuk mewujudkan sesuatu pemerintahan yang demokratis dan mengakhiri pemerintahan yang sentralistik. Pemerintahan sentralistik menjadi tidak populer karena telah dinilai tidak mampu memahami dan memberikan penilaian yang tepat atas nilai - nilai yang hidup dan berkembang di daerah.

Berikut pendapat para ahli maupun Undang - Undang mengenai definisi desentralisasi .⁶¹

1. Menurut Henry Maddick ialah penyerahan kekuasaan secara hukum untuk dapat menangani bidang - bidang atau fungsi - fungsi tertentu kepada daerah otonom.
2. Rondinelli, Nellis, dan juga Chema ialah penciptaan atau penguatan, baik itu dari segi keuangan maupun hukum, kepada unit - unit pemerintahan subnasional yang penyelenggaraannya secara bersifat substansial berada diluar kontrol langsung dari pemerintah pusat.
3. Rondinelli ialah penyerahan perencanaan , pembuatan keputusan, ataupun kewenangan administratif dari pemerintah pusat kepada suatu organisasi wilayah, satuan administratif daerah, organisasi

⁶¹ <http://www.gurupendidikan.co.id/10-pengertian-desentralisasi-menurut-para-ahli/> diakses pada 15 oktober 2017.

semi otonom, pemerintah daerah, ataupun organisasi nonpemerintah atau lembaga swadaya masyarakat.

4. Menurut Maddick desentralisasi adalah Pemberian kuasa secara sah untuk melepaskan fungsi tertentu atau sisa pada otoritas lokal yang ditetapkan secara formal. Walaupun demikian, wewenang dan fungsi (urusan pemerintahan) yang diserahkan terbatas dalam wewenang dan fungsi pemerintah.
5. Philip Mawhod mengartikan desentralisasi adalah pembagian dari sebagian kekuasaan Pemerintah oleh kelompok yang berkuasa di pusat terhadap kelompok kelompok lain yang masing - masing memiliki otoritas di dalam wilayah tertentu di suatu negara.
6. Menurut Pasal 1 angka 5 UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, menyebutkan Desentralisasi adalah penyerahan wewenang Pemerintahan oleh pemerintah kepada Daerah Otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.
7. Menurut Pasal 1 angka 7 UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, menyebutkan bahwa Desentralisasi adalah penyerahan wewenang Pemerintahan oleh Pemerintah kepada Daerah Otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

8. Menurut pasal 1 angka 8 UU No. 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah, menyebutkan bahwa Desentralisasi adalah penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada Daerah Otonom berdasarkan Asas Otonomi.

Berdasarkan pendapat para ahli maupun Undang - Undang, terdapat kesimpulan bahwa desentralisasi merupakan pendelegasi (pelimpahan atau pemberian) kewenangan pemerintah pusat ke pemerintah daerah.

D. Teori Tentang Peraturan Perundang - Undangan

Menurut Bagir Manan yang mengutip pendapat P.J.P tentang wet inmateriele zin melukiskan pengertian Perundang - Undangan dalam arti materil yang esensinya anantara lain sebagai berikut : ⁶²

1. Peraturan perundang - undangan berbentuk keputusan tertulis. Karena merupakan keputusan tertulis, Peraturan Perundang - Undangan sebagai kaidah hukum tertulis (geschrevenrecht,written law)
2. Peraturan perundang - undangan dibentuk oleh pejabat atau lingkungan jabatan (badan, organ) yang mempunyai wewenang membuat "peraturan" yang berlaku atau mengikat umum (algemen)

⁶² Mahendra Kurniawan, dk, *Pedoman Naska Akademik PERDA Partisipatif*, Yogyakarta, Kreasi Total Media, 2007, Cet. Ke 1, hlm. 5.

3. Peraturan perundang - undangan bersifat mengikat umum, tidak dimaksudkan harus selalu mengikat semua orang. Mengikat umum hanya menunjukkan bahwa Peraturan perundang - undangan tidak berlaku terhadap peristiwa konkret atau individu tertentu.

Maria Farida Indrati Soeprapto menyatakan bahwa istilah Perundang - Undangan (legislation, wetgeving, atau gezeetzgebung) mempunyai dua pengertian :⁶³

1. Perundang - Undangan merupakan proses pembentukan/ proses membentuk peraturan - peraturan Negara, baik tingkat pusat maupun ditngkat daerah.
2. Perundang - undangan adalah segala peraturan Negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan - peraturan, baik ditngkat pusat maupun ditingkat daerah.

H. Soehino memberikan pengertian istilah Perundang - Undangan sebagai berikut :⁶⁴

1. Pertama berarti proses atau tata cara pembentukan peraturan - peraturan perundangan Negara dari jenis dan tingkat tertinggi yaitu undang-undang sampai yang terendah, yang dihasilkan secara atribusi atau delegasi dari kekuasaan perundang - undangan.
2. kedua berarti keseluruhan produk peraturan- peraturan perundangan tersebut.

Bagir Manan mengemukakan tentang fungsi Peraturan Perundang - Undangan , yang dapat dibagi menjadi dua kelompok utama, yaitu :⁶⁵

⁶³ Ibid.

⁶⁴ Ibid.

1. Fungsi Internal

Fungsi Internal adalah fungsi Pengaturan Perundang - Undangan sebagai sub sistem hukum (Hukum Perundang - Undangan) terhadap sistem kaidah hukum pada umumnya secara internal, peraturan Perundang - Undangan menjalankan fungsi penciptaan hukum, fungsi pembaharuan hukum, fungsi integrasi pluralisme hukum, fungsi kepastian hukum.

2. Fungsi Eksternal

Fungsi eksternal adalah keterkaitan Peraturan Perundang - Undangan dengan tempat berlakunya. Fungsi eksternal ini dapat disebut sebagai fungsi sosial hukum, yang meliputi fungsi perubahan, fungsi stabilisasi, fungsi kemudahan. Dengan demikian, fungsi ini dapat juga berlaku pada hukum - hukum kebiasaan, hukum adat, atau hukum yurisprudensi. Bagi Indonesia, fungsi sosial ini akan lebih diperankan oleh peraturan Perundang - Undangan.

Demikian pula dalam hukum positif Indonesia, pengertian Perundang - Undangan disebutkan pada Pasal 1 angka 2 Undang - Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang - Undangan adalah Peraturan Perundang - Undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara

⁶⁵ Bagir Manan, Op. Cit. *Fungsi Dan Materi Peraturan Perundang - Undangan*, Pusat Studi Hukum UII, Yogyakarta, 2001, hlm. 47.

umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang - Undangan.⁶⁶

Pasal 7 Ayat (1) mengatur tentang Jenis Dan Hierarki Peraturan Perundang - Undangan Di Indonesia Yang Terdiri Dari :⁶⁷

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Berdasarkan penjelasan diatas dapat ditarik kesimpulan bahwa, Peraturan Perundang - Undangan adalah segala peraturan Negara, yang merupakan hasil Pembentukan Peraturan - Peraturan, baik ditingkat pusat maupun ditingkat Daerah.

Asas - asas tentang Pembentukan Peraturan Perundang - Undangan telah Disebutkan dalam Pasal 5 UU No. 12 tahun 2011 dan penjelasannya, asas - asas tersebut antara lain :⁶⁸

⁶⁶ Undang - Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang - Undangan.

⁶⁷ Ibid. pasal 7.

⁶⁸ Ibid. Pasal 5.

1. Kejelasan tujuan adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
2. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat adalah bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang
3. Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.
4. Dapat dilaksanakan adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-undangan tersebut didalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.
5. Kedayagunaan dan kehasilgunaan adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
6. Kejelasan rumusan adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
7. Keterbukaan adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Materi muatan Peraturan Perundang - Undangan, tolak ukurnya hanya dapat dikonsepsikan secara umum. Semakin tinggi kedudukan

suatu Peraturan Perundang - Undangan, semakin abstrak dan mendasar materi muatannya. Begitu juga sebaliknya semakin rendah kedudukan suatu Peraturan Perundang - Undangan semakin semakin rinci dan semakin konkrit juga materi muatannya.⁶⁹

Pasal 10 ayat (1) Materi muatan yang harus diatur dengan Undang-Undang berisi :⁷⁰

1. Pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Perintah suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang;
3. Pengesahan perjanjian internasional tertentu;
4. Tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan/atau
5. Pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.

Sedangkan Materi muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang- Undang sama dengan Materi Muatan Undang - Undang.⁷¹ Pasal 12 Materi muatan Peraturan Pemerintah berisi materi untuk menjalankan Undang -Undang sebagaimana mestinya.⁷² Kemudian sesuai dengan tingkat hirarkinya Materi muatan Peraturan Presiden berisi materi yang diperintahkan oleh Undang - Undang, materi untuk melaksanakan

⁶⁹ Mahendra Kurniawan, dk, Op.cit, *Pedoman Naska Akademik PERDA Partisipatif*, Yogyakarta, Kreasi Total Media, 2007, Cet. Ke 1, hlm.9.

⁷⁰ Undang - Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang - Undangan.

⁷¹ Ibid. Pasal 11.

⁷² Ibid. Pasal 12.

Peraturan Pemerintah, atau materi untuk melaksanakan penyelenggaraan Kekuasaan Pemerintahan.⁷³

Demikian pula Peraturan Daerah dinyatakan bahwa, Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan Otonomi Daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus Daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang - Undangan yang lebih tinggi.⁷⁴

Peraturan Daerah merupakan bagian tidak terpisahkan dari konsep Peraturan Perundang - Undangan. Dari Pasal 1 angka 8 UU No. 12 tahun 2011 Peraturan Daerah Kabupaten / Kota adalah Peraturan Perundang - Undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten / Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.⁷⁵

Peraturan Daerah merupakan jabaran lebih lanjut dari Peraturan Perundang - Undangan yang lebih tinggi serta merupakan peraturan yang dibuat untuk melaksanakan Peraturan Perundang - Undangan yang ada di atasnya dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.⁷⁶

⁷³ Ibid. Pasal 13.

⁷⁴ Ibid. Pasal 14.

⁷⁵ Undang - Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang - Undangan.

⁷⁶ Ibid. Pasal 14.

Peraturan Daerah dilarang bertentangan dengan kepentingan umum, Peraturan Perundang - Undangan yang lebih tinggi serta PERDA lainnya.⁷⁷

Demikian Pula ruang lingkup dari Peraturan Daerah, dalam Pasal 7 ayat (2) Undang - undang Nomor 10 Tahun 2004 menjelaskan bahwa Peraturan Daerah meliputi :⁷⁸

1. Peraturan Daerah Propinsi di buat oleh dewan perwakilan rakyat daerah propinsi bersama dengan Gubernur.
2. Peraturan Daerah kabupaten/kota dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota.
3. Peraturan desa/peraturan yang setingkat dibuat oleh badan perwakilan desa atau nama lainnya bersama dengan kepala desa atau nama lainnya.

Untuk membentuk suatu Peraturan Daerah harus sesuai atau berdasarkan asas - asas hukum umum dan asas - asas hukum khusus Pembentukan Peraturan Daerah. Asas - asas ini disebutkan dalam Pasal 5 UU No. 12 tahun 2011 dan penjelasannya serta UU No. 32 tahun 2004, asas - asas tersebut antara lain :⁷⁹

1. Kejelasan tujuan adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
2. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat adalah bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang membuatnya.

⁷⁷ Mahendra Kurniawan, dk, Op. Cit, *Pedoman Naska Akademik PERDA Partisipatif*, Yogyakarta, Kreasi Total Media, 2007, Cet. Ke 1, hlm.19.

⁷⁸ Undang - Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang - Undangan Pasal 7.

⁷⁹ Mahendra Kurniawan, dk, Op. Cit. *Pedoman Naska Akademik PERDA Partisipatif*, Yogyakarta, Kreasi Total Media, 2007, Cet. Ke 1, hlm. 20.

3. Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan maksudnya dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dan dengan jenis peraturan perundang-undangan.
4. Dapat dilaksanakan adalah maksudnya setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis.
5. Kedayagunaan dan kehasilgunaan maksudnya setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang di benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat,berbangsa dan bernegara.
6. Kejelasan rumusan maksudnya dalam membentuk setiap peraturan Perundang-undangan harus memenuhi syarat eknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sehinga sistematika dan pilhan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah di mengerti sehinga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaanya.
7. Keterbukaan adalah maksudnya dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan dan pembahasan bersifat tranparan dan terbuka.

Materi muatan Peraturan Daerah merupakan materi muatan yang bersifat atribusian maupun Delegasian dari materi muatan peraturan Perundang - Undangan diatasnya. Selain itu materi muatan Peraturan Daerah juga berisi hal - hal yang merupakan kewenangan daerah menurut Peraturan Perundang - Undangan yang berlaku. Materi muatan Peraturan Daerah ini mengatur dalam rangka Penyelengaran Otonomi Daerah dan pelaksanaan aturan hukum diatasnya dan menampung kondisi khusus Daerah yang bersangkutan.⁸⁰

⁸⁰ Ibid.

Pasal 6 ayat (1) Undang - Undang nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang - Undangan dan Pasal 138 Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan dengan jelas bahwa materi muatan Peraturan Daerah Mengandung Asas:⁸¹

1. Asas pengayoman
2. Asas kemanusiaan
3. Asas kebangsaan
4. Asas kekeluargaan
5. Asas kenusantaran
6. Asas Bhineka tunggal Ika
7. Asas keadilan
8. Asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan
9. Asas ketertiban dan kepastian hukum
10. Asas keseimbangan.

Menurut Pasal 58 uu no. 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah berpedoman pada asas penyelenggaraan pemerintahan negara terdiri atas:⁸²

1. Kepastian hukum
2. Tertib penyelenggara negara
3. Kepentingan umum
4. Keterbukaan
5. Proporsionalitas
6. Profesionalitas
7. Akuntabilitas
8. Efisiensi
9. Efektivitas
10. Keadilan.

⁸¹ Ibid. Pasal 58.

⁸² Undang - Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Demikian pula melaksanakan suatu Peraturan Daerah, Kepala Daerah berdasarkan kuasa Undang - Undang, menetapkan Peraturan Kepala Daerah. Sama halnya dengan Peraturan Daerah, Peraturan Kepala Daerah juga tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau Peraturan Perundang - Undangan yang lebih tinggi. Sehingga Peraturan Daerah bisa berfungsi secara efektif harus dilakukan hal diantaranya :⁸³

1. Mensosialisasikan peraturan daerah dengan menyebarluaskan ketengah - tengah masyarakat, terutama stake holder yang bersangkutan
2. Melakukan upaya penegakan Hukum Peraturan Daerah. Untuk itu di bentuk Satuan Polisi Pamong Praja. Disamping tugasnya menyelenggarakan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat, Polisi Pamog Praja juga bertugas melakukan upaya penegakan Hukum, khususnya PERDA.

Untuk membantu Kepala Daerah dalam penegakan Peraturan Daerah dan penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat dibentuk Satuan Polisi Pamong Praja.⁸⁴

Anggota satuan Polisi Pamong Praja juga dapat diangkat sebagai penyidik Pegawai Negeri Sipil sesuai ketentuan Undang - Undang.⁸⁵

⁸³ Rozali Abdulah, *Pelaksanaan Otonomi Luas*, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada, 2001, Cet ke 4, hlm. 137.

⁸⁴ Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah. Pasal 148.

Disamping itu, melalui Peraturan Daerah dapat juga ditunjuk pejabat lain yang diberi tugas untuk melakukan penyidikan terhadap pelanggaran atas ketentuan yang termuat dalam Peraturan Daerah, melakukan tindakan penyelidikan terhadap warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang diduga melakukan pelanggaran atas PERDA dan/atau Peraturan Kepala Daerah, serta melakukan tindakan administratif terhadap warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang melakukan pelanggaran atas PERDA dan/atau Peraturan Kepala Daerah.⁸⁶

⁸⁵ Ibid. Pasal 149.

⁸⁶ Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2010 Tentang Satuan Polisi Pamong Praja. Pasal . 6.